

Problems in development of EU labor market

Georgi Chankov¹

Проблеми в развитието на трудовия пазар на ЕС

Георги Чанков¹

Abstract: This publication is an attempt to characterize the problems in development of labor segment of the EU internal market, to indicate relations with other directions from the European integration and to identify trends in its development. Keywords: labor market, labor constraints, social policy, immigration

Анотация: в настоящата публикация се прави опит да се охарактеризират проблемите в развитието на трудовия сегмент от вътрешния пазар на ЕС, да се посочат връзките му с други направления на европейската интеграция и да се посочи тенденция в неговото развитие.

Ключови думи: трудов пазар, свободно движение, работна сила, ограничения, социална политика, имиграция

Трудовият пазар е един от секторите на Вътрешния пазар (ВП) на ЕС, част от програмата за осигуряване на "четирите свободи на движение": на стоки, услуги, капитал и хора ("работна сила"). 17 години след влизането в сила на програмата за ВП трудовият пазар все още е най-регулираният от всички сектори и свободното движение на работна сила се натъква на множество ограничения. Така е защото трудовият пазар е най-чувствителен от политическа гледна точка и в него се пресичат съображения, свързани със стопанска ефективност, социална защита и национална сигурност.

До началото на 70-те години на 20.в. социалните цели в Европейската общност (ЕО) се постигат лесно и трудовият пазар не привлича особено внимание. Високите темпове на стопански растеж позволяват поддържането на "висока цена" на работната сила в "държавите на благоденствието". Към ЕО и вътре в нея има сериозно движение на работна сила по време на конюнктурния недостиг през 60-те години, когато „гастарбайтерите“ (главно от Италия, Турция, Югославия, Гърция, Северна Африка) достигат 8% от всички заети. Поради благоприятната конюнктура наличните тогава пречки пред свободното движение на производствени фактори не създават икономически, а и политически проблеми. Трудовият пазар на Общността по това време не изисква никаква особена регулация. Това приключва с кризата от 1973 г., вследствие на която за първи път след 1945 г. в страните от ЕО безработицата достига критични равнища и поставя въпроса за оптималното разпределение и използване на трудовите ресурси.

¹ Д-р Георги Чанков, УНСС

От 1973 до 1985 г. равнището на безработица в страните - членки на ЕС непрекъснато нараства от средно 2% до над 10,5% през 1985 г., когато са достигнати най - високите равнища след 1933 г. Подобрването на стопанската конюнктура през втората половина на 80 - те години успява да обърне тази тенденция, но през 90 - те години положението продължава да се влошава.

Двата кръга на разширяване (1973 и 1981-86 г.) включват в ЕО държави и области с нисък жизнен стандарт и ниско равнище на социална защита (част от Великобритания, Ирландия, Гърция, Испания, Португалия) в момент, & който естественото преразпределение на трудови ресурси както през 60-те години повече не възможно.

Налага се решаването на социалните въпроси на равнище общност и то върви по две направления. Първото направление е изграждане на компенсаторни механизми за овладяване на конюнктурните спадове и за сближаване, ако не и за изравняване на жизненото равнище в отделни страни и области. Общата селскостопанска политика и особено Регионалната структурна политика се утвърждават именно в този период като основни инструменти за постигане на социални цели за сметка на общ регламент и общо финансиране. Тяхното въздействие върху трудовия пазар обаче изисква отделен анализ.

Социалната политика (СП) е важна компенсаторен механизъм, който следва да ограничава отрицателните последици от нееднаквото увеличаване на стопанската ефективност в рамките на ВП и също има пряко отношение към движението на работна сила. Тя има за задачи подобряване на условията за живот и труд, насърчаване на заетостта, предоставяне на равни възможности и минимална социална защита. През 60 - те години социалната политика се свежда до осъществяване на програми за преквалификация и подпомагане при смяна на местожителството и местоработата, главно в Германия (до половината от средствата на Социалния фонд). След началото на кризата от 1973 г. ударението пада върху борбата с безработицата. СП силно се влияе от политическата конюнктура. Лявоориентираните правителства в следвоенния период смятат за естествено ЕО да се ангажира с постигането на социално значими цели и дори да наложи някакви минимални социални

стандартите. В периоди на дясно управление резултатите в социалната област както на национално, така и на общностно равнище се поставят в зависимост от текущите стопански резултати.

Професионалните съюзи и сдружения на работодателите са сред активните участници в процеса на оформяне на политиката на равнище общност.

Второто направление в опита за решаване на социалните проблеми следва неолибералната вълна на 80-те години на 20.в., последвала частичния провал на "държавата на благоденствието". През 1986 г. в Единния европейски акт е заложена неолибералната програма за Вътрешния пазар, която следва да укрепи стопанската основа на интеграцията. Водеща е философията, че либералният модел на неограничено движение на производствени фактори, в т.ч. работна сила, на територията на цялата общност ще реши стопанските и оттам и социалните въпроси. Либералната философия на ВП предполага изравняване на производствените условия и по отношение на фактора работна сила. Равните условия за конкуренция изискват по възможност еднакъв дял на работната сила в себестойността на стоките, произвеждани и предлагани по всички точки на пазара, но уеднаквяването на тази величина трябва да стане чрез свободно движение, управлявано от търсенето и предлагането.

Първите мерки за премахване на пречките пред свободното движение на работна сила са набелязани в Шенгенското споразумение (1985 г.), което следва да улесни прилагането чл. 48 от ДЕО, според който граждани на страните-членки на ЕС могат да работят, живеят и ползват социални услуги във всяка страна от съюза и ползват равни условия с местното население. Споразумението трябва да премахне контрола по вътрешните за общността граници и да го засили по общите външни граници (процес, който продължава и до момента).

Въведеното с договора от Маастрихт Сътрудничество във вътрешните работи и правосъдието има пряко отношение към принципите, на които се основава ВП, доколкото една от главните му задачи всъщност е привеждане на управлението на трудовия пазар в съответствие с това на останалите сектори на ВП. СВРП първоначално е междуправителствено. Сътрудничеството при наказателното правораздаване, митническия и полицейски контрол остават прерогатив на националните правителства, като в първите две области Европейската комисия има право на съвместна инициатива.

След влизането в сила на Договора от Амстердам обаче наднационалните институции получават правомощия при визовата политика, предпоставките за пребиваване на имигранти, процедурата за даване на политическо убежище, както и правното сътрудничество по граждански дела (правосъдие и вътрешни работи). В договора от Амстердам компетенциите по въпросите, които урежда Шенгенското споразумение се прехвърлят към ЕО като една осезаема проява на ефекта „неофункционално

преливане". От 1997 г. се осъществяват проекти на равнище общност за борба с проявите на расизъм и враждебност към чужденците, но по-същественото е, че се прави първи опит за обща политика по отношение на икономическите имигранти: политика на управление на достъпа до трудовия пазар. Право на убежище и труд се предоставя по изключение, предприемачи от трети страни се допускат само срещу инвестиции, иновации и разкриване на работни места. Останалите въпроси, свързани с движението през границите, се решават както дотогава на национално равнище. Има схващания, че Шенгенското споразумение е по-важно за Вътрешния пазар дори и от общата валута, като ефективността му зависи от по-нататъшното разширяване на правомощията на общността и уеднаквяване или сближаване на законови положения, полицейски и съдебни практики. Точно това уеднаквяване или сближаване обаче не протича според очакванията и показва, че движението на работна сила далеч не се подчинява само на стопански съображения. Страните-членки все още имат различни правни режими и тези различия налагат изключения от правилата. Полицейските служби на Белгия и Германия например понякога извършват проверки при влизане от Нидерландия поради различния режим за притежаване на леки наркотици. От 1998 г. от двете страни на границата съществува 15-километрова ивица със засилено полицейско присъствие, в която се правят проверки на преминаващите превозни средства без да се нарушава споразумението. Доколкото общата полицейска служба на Европейския съюз (Европол) разполага с ограничени правомощия и бюджет и само допълва дейността на националните служби по опазване на реда, опасенията на двете страни са основателни: съществуват различия в полицейските и съдебни практики и законовите положения, които дават добри възможности на организираната престъпност. Освен това контролът по външните граници на Италия, Португалия, Испания и Гърция поначало е слаб (отчасти заради интересите на туризма, отчасти заради географията, отчасти заради качеството на самите гранични служби) и позволява контрабанден внос и приток на имигранти. Заради тези съображения Дания прилага споразумението с доста условия, а Великобритания и Ирландия изобщо си запазват правото на граничен контрол с възможността избиращо да участват в предпочитаните от тях форми на сътрудничество, въпреки иначе либералните си традиции. (След атентатите на 11 септември в САЩ и разкритията, че терористи свободно са действали на територията на почти всички страни в ЕС, се оправдават опасенията, че свободата на движението може да носи и неприятности.) Рецесията от началото на 90 - те години показва, че въпреки законодателните усилия либералният модел на свободно движение на работна сила не работи, и то в период, в който държавната намеса в икономиката и на трудовия пазар се ограничава след отказа от кейнсианско регулиране. Монетаристката политиката поне потвърждава кейнсианската зависимост между заетост и инфлация. Изпълнението на програмата за

въвеждане на общата валута, заедно с други фактори води до трайна висока безработица, с рекордно равнище от 11,2 % през 1994 г. или 18,5 млн. души. Следва понижаване на равнището през 10 % (16,5 млн. безработни за 1999 г.), 8,8% (ЕС-25) за 2005 г. и 7,5% за 2006 г., но показателите остават високи в сравнение със САЩ и Япония и са сериозен проблем за някои от най-важните страни-членки (Германия, Франция, Испания). Същевременно високите нива на безработицата в ЕС се съпътстват от висок дял на дългосрочно безработните. През 1997 г. почти половината от безработните (49 %) са дългосрочно безработни, т. е. за период над 1 година, което показва, че трудовият пазар в съюза не е достатъчно гъвкав. Освен това нарастването на безработицата се съчетава и с големи различия по региони. Безработицата в 25 - те най - слабо засегнати области на ЕС възлиза средно едва на около 3 - 4%, но безработицата в 25 - те най - силно засегнати области надхвърля 20 %. В следствие на това регионалните различия в съюза не намаляват, дори имат склонност да се увеличават.

Въпреки това към средата на 1999 г., независимо от липсата на граници и при наличието на големи регионални различия, само около 1 милион от около 300 млн. граждани на ЕС са се преместили от една в друга национална държава. През първата половина на 90 - те години само 2% от работната сила намират приложение извън националните граници и само за Португалия процентът е над 10%. Посочените в междинния доклад на ЕК данни (5 млн. за целия период)¹ свидетелствуват, че тенденцията не се променя.

Освен това за безработицата в ЕС през последните 20 години е характерно, че равнището ѝ силно се повишава по време на рецесия, но в същото време не намалява, или намалението не е чувствително, през периодите на конюнктурен растеж. Това от своя страна означава, че ръстът на заетостта във фазата на възстановяване и растеж на икономиката не може да бъде задържан за достатъчно продължителен период от време. В сравнение със САЩ, където намаляването на безработицата по време на растеж компенсира нарастването по време на рецесия, ЕС показва по - лоши резултати.

Обяснението за липсата на гъвкавост е в няколко направления. Свободното движение на работна сила поражда някои трудни за решаване досега социални и политически проблеми. Либералният подход към него се натъква на особена пречка: работната сила не е просто ресурс, а хора със свои виждания, очаквания, ирационално поведение и т.н. Имигрантите срещат трудности поради езиковите и културни

различия. В ЕО (ЕС) миграцията протича по схемата на „миграционните мрежи“, създавани от „първопроходци“ и развивани бавно във времето - доказателство, че културните са значителни.

Освен споменатите културни различия обстоятелството, че социалната политика засега все още

се води главно на национално равнище е важна причина в ЕС да не работи моделът, според който работната сила без затруднения се премества от райони с висока безработица към такива с ниска и така гаси конюнктурните колебания, както е в САЩ (и донякъде Великобритания). В ЕС при криза излишната работна сила се изтегля „в запас“ и разчита повече на социални помощи. При това в ЕС има различни социални модели. Заради силните либерални традиции във Великобритания социалните мрежи не са всеобхватни дори и при лейбъристкото управление от времето преди М.Тачър. Стремещът е социалната политика да се води на равнище национална държава, за да останат възможности за гъвкава национална стопанска политика в зависимост от конюнктурата. (Моделът с минимална социална защита освен във Великобритания и Ирландия е възприет през 90-те години и от новите страни-членки от ЦИЕ със съзнанието, че разликата в производителността на труда в сравнение с тази в Западна Европа не може да бъде компенсирана по друг начин освен чрез по-голяма интензивност на труда, пониско данъчно облагане и по-свободни правила на трудовия пазар.)

Във Франция държавата по традиция води по - активна социална политика. Част от социалните придобивки като правата на жените, социалните осигуровки и гарантираната минимална работна заплата са залегнали във френското законодателство още преди Втората световна война и френското общество е силно чувствително към всички мерки, които намаляват равнището на социална защита. Германия също е традиционно социална държава, там работническото участие в управлението на предприятията е узаконено в началото на 50 - те години като част от обществените договори. Германските предприемачи най-често се оплакват от нелоялната конкуренция от страните, където липсват подобни закони. Френските и германски съображения са главният двигател на опитите за провеждане на социална политика на равнище общност. През 90 - те години във Франция социалните вноски на работодателите възлизат на 31% от общата сума на работната заплата, в Германия на 23,6%, а във Великобритания само 14%. И докато във Франция и Германия държавата предлага чрез социалните мрежи ключов, но непълен пакет социални услуги, то "скандинавският модел" предполага "пълно покритие".

При това положение страните, които предоставят по-големи пакети социални услуги не са заинтересовани от свободното им предлагане и на граждани от други страни-членки, които преди това не са участвали в натрупването на социалните фондове. За да се осигури свобода на движение напр. трябва да се уреди ползуването на средства от националните осигурителни, здравни и пр. социални фондове, които остават отделени едни от други. Сливването на отделните осигурителни системи в една с голям общ бюджет засега е невъзможно поради големите различия в начините на набиране и разходване на средствата, обема и обхвата на предоставяните социални услуги в отделните страни и пр. Преди гражданин от ЕС да

¹ Данните дотук са от "Der Binnenmarkt-Zehn Jahre ohne Grenzen" 1.1.1993 - 1.1.2003, ЕК Bericht

намери работа в друга страна-членка, той няма правата на местен наеман работник (т.е. социални помощи). Придобива ги едва след като намери работно място и не ги губи след това. Не е решен въпросът и със социалните придобивки за членовете на семействата на работниците от други държави-членки, които имат право на социални плащания. Трудностите при определяне на бюджета за периода 2007-2013 г. показва, че на равнище общност не може да бъде напълнен фонд, който да поеме задачите на националните здравноосигурителни каси или пенсионни фондове.

Средства за постигане на целите включват Европейския социален фонд (ЕСФ), програми и правни мерки за допълване на мерките на национално равнище. За нуждите на ЕСФ през 2001 г. са заделени 9,264 млрд.€², като 75% от програмите са насочени за намаляване на младежката безработица. Подобни суми са символични, дори сравнени със социалните разходи само в една от големите държави в ЕС. Наистина целите на Социалната политика всъщност се застъпват с целите и на Общата селскостопанска политика, и на Регионалната структурна политика, с които в пакет оформят целите на ЕО като цяло, но и при това положение преразпределителната роля на общите фондове не може да бъде решаваща, тъй като и те зависят от общото финансиране. За текущия финансов период, 2007-2013 г., разпределението изглежда по следния начин (таблица 1).

ТАБЛИЦА.1
ФИНАНСОВ ПЕРИОД, 2007-2013 г., млрд.€

Финансови задължения по предназначение	общо 2007-2013	дял в %
1. Устойчиво развитие, в т. ч.	382 139	44.2 %
1а. Конкурентноспособност	74098	8.6 %
1б. Сближаване	308 041	35.6 %
2. Запазване и правление на природните ресурси	371 344	43.0 %
3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие, в т. ч.:	10770	1.2 %
3а. Свобода, сигурност, правосъдие	6630	0.8 %
3б. Гражданство	4 140	0.5 %
4. ЕС като глобален партньор	49463	5.7 %
5. Администрация	49800	5.8 %
6. Компенсации	800	0.1 %
Общо	864316	100.0%

² Winfried v. Urf, „Europa von A - Z: Taschenbuch der europäischen Integration“, W. Wiedenfeld, W. Wessels, Bonn, Europa Union Verlag, 2002, S.401

Изт.: Interinstitutional Agreement and financial framework (2007-13), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34020.htm>

В предлаганата от Европейската комисия рамка на бюджетните разходи за периода основният дял от парите отново е предназначен за две политики - РСП (1. Устойчиво развитие) и ОСП (2. Запазване и управление на природните ресурси). Пред вид ограничения размер на общия бюджет преразпределителните механизми на равнище общност са недостатъчни за постигане на социалните цели и са необходими други допълнителни инструменти за да се упражни благоприятен ефект върху трудовия пазар. В добавка към липсата на единна осигурителна мрежа правителствата си запазват правото да отказват достъп до страната и по политически, здравни и свързани със сигурността и реда съображения. Подобни мерки играят ролята на нетарифни ограничения на трудовия пазар в условията на кризи (1973г., 1981г., 2008 г.).

Социалната политика на равнище общност упражнява повече ефект чрез опитите за задаване на минимални стандарти: социална сигурност и защита на работниците, защита срещу уволнения, защита на деца, младежи, възрастни и пр. Разпоредбите, които имат за цел налагане на минимални социални стандарти за цялата общност, се включват за първи път в ЕЕА. Те засягат обезопасяването на работните места. В последващия период (между 1987 и 1990 г.) се изготвя Социална харта като труден компромис между работодатели и наемни работници, между либерална и социална философии. Цел на хартата е да очертае границите на трудовото право в общността и мястото на работниците в обществото и да затрудни прилагането на т.нар. „социален дъмпинг“, т.е. конкуренция за сметка на по - лоши условия на труд, по - ниско заплащане, по - малко социални придобивки и в крайна сметка на по - ниско жизнено равнище. През 1993 г. е утвърдена директива за работното време в ЕС, предвиждаща минимална годишна отпускат от четири седмици, ограничаване на нощната работа до 8 часа на денонощие, право на периодични почивки и минимум 11 неработни часа на денонощие, както и седмично работно време от максимум 48 часа. Придържането към либералната философия обяснява защо Великобритания дълго време се противопоставя на приемането на Социалната харта, определяща на равнище общност гарантирани основни права: свобода на сдружаване, професионално обучение, участие във вземането на управленски решения, защита на работното място и на майчинството, минимално заплащане, работно и свободно време и пр. Така хартата не се превръща в задължителен документ, а се прилага чрез програма за социално сътрудничество. Опитът да се премахнат изключенията от нейните правила (напр. удължено седмично работно време по взаимно съгласие) през 2005 г. среща съпротивата на Великобритания и новите страни-членки. Тази съпротива показва големите вътрешни противоречия в социалната политика, тъй като производителността на труда се различава в отделните страни и области, в т.ч. поради трайни

културни или дори климатични особености: В Полша и балтийските страни тя е под 30% от средната за ЕС-25, докато в Ирландия и Люксембург е над 150 %³. При тези разлики „социалният дъмпинг“ може да се яви като единствена възможност за участие на пазара.

Както личи от данните по-горе разширяването на Изток оказва много силно влияние върху трудовия сегмент на ВП. Разпадът на плановете стопанства съкращава за дълго време в абсолютни стойности БВП на някои от новите страни-членки, понижава без друго по - ниския жизнен стандарт и създава непозната в предишните условия масова безработица, която към 2005 г. остава висока в повечето страни: в Полша 18,4%, Словакия 17,3%, Латвия 9,7%, Литва 9,6%, Естония 8,4%, Чехия 8,4%⁴. В резултат се появява подтик за масова стопанска емиграция, която заплашва да извади от равновесие недокрай либерализирания пазар на труда в ЕС. От тази емиграция най - силно се опасяват граничните страни като Австрия, Италия, Гърция и Германия. Под натиска на Австрия и Германия в хода на преговорите за членство на източноевропейските страни са наложени преходни седемгодишни периоди, засягащи движението на работна сила.

След решенията на срещата в Хелзинки 1999 г. са публикувани множество изследвания относно движението на работна сила в направление Изток - Запад. При цялата добросъвестност на тези изследвания (статистически данни, методика и пр.) те изпълняват по-скоро политическата задача да успокоят общественото мнение, особено в граничните държави от ЕС-15 и да опровергават очакванията за "имиграционна вълна от Изток". Изследването на Тито Боери и Херберт Брюкнер напр. „The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States“ от 2000 г., сочи, че въпреки излишъка на капитал на Запад и на работна ръка на Изток множество фактори ще задържат имиграцията на общо около 335 000 души, в случай, че ограниченията пред движението на работна сила бъдат снети напълно⁵. По-късните проучвания се придържат към същата политическа линия: към 2004 г. оценките за емиграционния потенциал на страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) го определят като изчерпан - тогавашните предвиждания за близкото бъдеще са за не повече от 13 000 души годишно. Смята се, че върховата точка от е постигната още през 1990 г., като след 1993 г. броят непрекъснато намалява. По оценки на ЕК в началото на 2006 г. гражданите от страните от ЦИЕ съставляват само 1% от работната сила в старите страни-членки, като само в Австрия и Ирландия процентът е по-висок (съотв. 1,4% и 3,8%)⁶.

Главното обяснение за тези очаквания е изнасянето на работни места чрез транснационалните корпорации

(ТНК). В Белгия, Швеция, Германия, Люксембург и Великобритания средната годишна работна заплата, включително надбавките, е около 50 000 € и набирането на работници без нарушаване на трудовото законодателство е неизгодно, В ЦИЕ показателят е около 7000 € годишно, като средната работна седмица е 44.4 часа, сравнена с 38,2 в ЕС-15. (Както бе отбелязано по-горе през 2005 г. страните от ЦИЕ заедно се противопоставят на опита за нормативно ограничаване на работната седмица до 48 ч. в рамките на ЕС). Производителността в ЦИЕ е до три пъти по-ниска, отколкото в ЕС-15⁷, при което съотношението производителност -цена на работната сила в ЦИЕ остава по-благоприятно. (Следва обаче да се има предвид, че поне в половината от случаите евтината работна ръка не е главното съображение за преместване на производствени мощности). Тази разлика предполага едновременно изнасяне на промишлени производства на Изток и натиск върху цената на труда на Запад: изоставяне на 35-часовата работна седмица (Siemens), удължаване на работното време без допълнително заплащане (Volkswagen) и др. Последната мярка дава слаби резултати: в случая със Siemens през 2005 г. компанията се отказва изобщо от производството на подвижни телефони в Германия, през същата година Continental затваря печелившето си предприятие в ХанOVER и прехвърля производството в Чехия, където печалбите са още по-големи.

Към края на 2006 г. обаче се оказва, че емиграционния потенциал на страните ЦИЕ изобщо не е изчерпан. Ако ТНК действително задържат до някаква степен движението на работна сила в промишлеността (в частност при трудоемките производства), то в други сектори положението е различно. Оценките за Великобритания през ноември 2004 посочват 631 800 свободни работни места при безработица от 4.7%, а броят на регистрираните източноевропейски работници дотогава е само 133 000. Надеждите в Швеция, Ирландия и Великобритания, а също и в премахналите през 2004 г. ограниченията Италия, Испания, Финландия, Португалия и Гърция са, че притокът на работници от ЦИЕ, главно в строителството, хотелиерството и ресторантьорството, няма да доведе до трусове в социалните системи и трудовите пазари. Надеждите за умерен и лесно управляем приток на работници се оказват напразни - две години по-късно във Великобритания са регистрирани кръгло 600 000 работници от ЦИЕ, половината от които от Полша. Регистрираните в Ирландия работници са около 200 000 - 5% от цялото население на страната. По данни на ЕК (08.02.06) Германия, която като цяло ограничава достъпа до трудовия си пазар през 2004 г. и 2005 г. е издала 500 000 разрешения за работа на граждани от новоприетите страни.⁸ В резултат на тази емиграция съществено се подобряват и показателите за заетостта в страните от ЦИЕ през 2006.

³ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24236.htm>

⁴ http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_PUBLIC/3-07012005-AP/EN/3-07012005-AP-EN.PDF

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/report/ex_summary_en.pdf

⁶ <http://www.euractiv.com/en/socialeurope>,
“Free movement of labour in the EU 27”

⁷ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24236.htm>

⁸ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2214383,00.html>

В резултат от натрупания по този начин опит колебанията по отношение на изграждането на единен трудов пазар продължават. Новите страни-членки за един преходен период (до 2011, а България и Румъния до 2014 г.) са лишени от пълен достъп до трудовите пазари на старите страни-членки, като тези дискриминационни условия са част от техните договори за присъединяване към съюза. Само Финландия, Испания, Ирландия и Швеция от старите страни-членки водят политика на напълно отворени "врати" към трудовите си пазари. С цел недопускане на "социален дъмпинг" в Германия от няколко години се обсъжда въвеждането на минимална почасова надница, която да е различна за различните отрасли. В строителството от 2006 година вече действа минимално заплащане, независимо откъде идват работниците, така че чужденците да нямат нелоялни предимства пред местните кадри.

Заради упоменатите дотук съображения движението на работна сила в границите на ЕС е донякъде свободно само при професиите с ниско заплащане, изискващи ниска квалификация, като в този сегмент съществува и сериозен "черен пазар" на труда. Професиите с високо заплащане, изискващи висока квалификация са защитени за местните кадри по много начини.

Остава проблемът за уеднаквяване на образователните стандарти при свободните професии с висока квалификация: опитите за взаимно признаване срещат съпротивата на браншовите организации, която е много силна и напредъкът е скромнен. Директивите, които уреждат уеднаквяване на изискванията и признаването на дипломите на лекари, медицински сестри, зъболекари, ветеринарни лекари, акушерки и фармацевти, са приети още през периода 1975-1986 г. Архитектите също се ползват от взаимно признаване на дипломите след 1985 г. Адвокатите са свободни да пледират навсякъде, но все още нямат право да се установяват и да работят във всяка държава-членка на ЕС. Заслужава да се отбележи напредъкът на т.нар. "Болонски процес", който включва и страни извън ЕС и има за цел сближаване на стандартите във висшето образование до 2010 г. Благодарение на него продължителността на обучението и учебните програми на отделните университети все повече се уеднаквяват, което води и до все по-лесното взаимно признаване на образователните степени и квалификации.

Въпреки тези безспорни постижения в общостното законодателство в сферата на свободното движение на работници, тази свобода се осъществява трудно на практика. Все още остават големи разлики в професионалните квалификации - например счетоводителите и одиторите получават различно обучение и изпълняват различни задачи в отделните държави-членки. Обикновено работниците се придвижват в рамките на движение на персонала в различните клонове на големи европейски компании, на размяна на преподаватели и научни работници между университети и научни институти. Важни допълнителни пречки в това отношение си остават културните и езиковите различия. На практика при преобладаващото

число професии трудовият сектор на ВП остава разделен на силно регулирани и защитени срещу външна конкуренция национални пазари.

Пример за регулиран пазар с пряко влияние върху движението на работна сила е пазарът за услуги в ЕС. Окончателното отваряне на пазара за услуги се оказва проблемно, както показва неуспехът на първоначалния вариант на неолибералната „директива Болкенщайн“ през април 2005 г. Най-големи възражения тогава срещна предложеният принцип на "страната на произхода", според който подлежащите на износ услуги следва да отговарят на изискванията в страната на доставчика, а не в страната на ползвателя на тези услуги. Опасенията бяха, че от това ще последва "социален дъмпинг", т.е. понижаване на заплати, социални осигуровки, потребителски и природозащитни стандарти. В потвърждение на тези опасения тръгнаха кампаниите от есента на 2005 г. против навлизането на полски предприемачи на германския пазар за месарски услуги и против станалият нарицателен "полски водопроводчик" във Франция. Общото усещане е, че стремежът към повишаване на стопанската ефективност в западноевропейските общества е за сметка на социалната справедливост.

Свободата на предоставяне на услуги всъщност позволява на фирмите от една държава-членка да имат клиенти в друга държава-членка без да има физическо преместване нито на купувача, нито на продавача и тя е свързана със свободата на установяване. Тази свобода е важна, защото по своето естество редица услуги трябва да бъдат извършени на място, за да бъдат продадени на определен национален пазар - напр. медицински консултации, фризьорски услуги и т.н. Някои от тези услуги се предоставят от представители на т.нар. свободни професии - ветеринарни лекари, зъболекари, архитекти и др. Това означава, че свободното движение на услуги е неразривно свързано със свободното движение на работници и по неофункционалната логика оказва натиск за освобождаване и на трудовия пазар.

Засега обаче съпротивата срещу пълното отваряне на пазара на услуги е по-силна, тъй като очакваните губещи са в западноевропейските страни с високо равнище на социална защита. Профсъюзните и браншовите сдружения в тези страни имат достатъчно влияние на политическия пазар, за което свидетелствува обстоятелството, че от приетия в крайна сметка вариант на директивата "Болкенщайн" през 2006 г. отпадат голям брой презгранични услуги, както и оспорваният принцип на "страната на произхода".

Многобройни статии в пресата от последните две години продължават да поддържат страховете, че германският трудов пазар ще бъде зает от евтини полски водопроводчици и унгарски колбасари.⁹ Вследствие на натиска на неправителствени

⁹ През 2005 г. тогавашният канцлер на Германия Шрьодер обявява, че 26000 германски колбасари са загубили работата си заради нелоялната конкуренция на полски фирми, наемани като поддоставчици, „Opening a Closed Shop“, Newsweek, 20. 03. 2005

организации, профсъюзи и някои западноевропейски правителства, много сектори, сред които здравеопазването, транспорта, социалните, комуналните и финансовите услуги, са изключени от свободната конкуренция. Крайният резултат е запазването напр. на големия "черен" пазар за ремонтни и занаятчийски услуги (ремонт и поддръжка на жилища, авторемонти и др.) в Германия, Франция и др. Това обяснява защо производителността на труда в сектора на услугите като цяло е по-ниска в сравнение със САЩ, с изключение на далекосъобщенията, чийто пазар вече е освободен. Негъвкавият трудов пазар и безработицата имат отношение към друг голям проблем за държавите от ЕС - нелегалната имиграция от страни извън съюза и свързаните с нея усложнения като престъпността. Само 2 % от работната сила на съюза намира приложение извън националните граници, но вътре в ЕС. В същото време натискът за емиграция отвън се засилва и в средата на 90 - те години числеността на чуждестранните работници в страните от ЕС е около 11 % от работната сила, което съответства на дела на безработицата в много от тях.

Стопанското оживление след 1985 г. създава нов поток от имигранти, вече не толкова от Италия, а повече от Гърция, Испания и Португалия. Главните трудности обаче идват от външните за общността имигранти от бившите колонии, които търсят препитание в бившите си метрополии. Работната сила не се движи напълно свободно вътре в неговите граници, а от друга страна отсъства ясно очертана, повече или по-малко пропусклива обща външна граница. За периода между 1960 и 1973 г. броят на "работниците-гости" в Западна Европа се е удвоил от 3% до 6% от общо заетите в стопанството.¹⁰ Кризата от 1973 г. намалява притока на имигранти, но политиките на отделните страни по въпроса нямат отношение към този спад. До 1990 г. пропускателният режим е слабо място на общността: всяка от старите колониални империи се отнася благосклонно към имигрантите от бившите си владения, които след получаването на британско, белгийско или френско гражданство в условията на стеснения през 90-те години пазар на труда създават притеснения и на страната-приемник, и на общността като цяло. За периода 1997-2002 г. 2 млн. икономически имигранти са се установили на територията на ЕС, като общият брой на пребиваващите на територията на ЕС чужденци се различава силно по отделни страни: В Испания те са 2% от населението, а Австрия, Германия и Белгия достигат 9%¹¹. Чужденците, създаващи конкуренция на пазара на труда, са готови да работят за 55 - 70 % от дохода на европейците, което води и до отрицателното отношение към тях. През 1998 г. то вече се споделя от 27.3 % от французите, 39.6 % от немците и 41% от белгийците и

се превръща в сериозен вътрешнополитически фактор.¹² В много случаи икономическите имигранти не отнемат работните места от гражданите на приемната държава, а заемат позиции, които западноевропейците не считат за достатъчно привлекателни (в строителството, услугите, транспорта) дори при високи равнища на безработица. Проблемите идват по-скоро оттам, че икономическите имигранти (те са мнозинство) са движени от материални подбуди и обикновено липсва културна идентификация със страната, в която намират убежище. В резултат се образуват сплотени, културно самостоятелни общности, чиято ценностна система може дори да влезе в конфликт със заварената и да предизвика нарушаване на местни закони. Трудности с интегрирането, главно на мюсюлманите (араби, турци, бенгалци и пр.), има във Франция (пример са размириците от 2005, 2007 и 2009 г. и), Германия, Нидерландия. Тези групи създават най-големите проблеми на без друго излезлия от равновесие през 90-те години трудов пазар, тъй като действията им обезсмислят законовите разпоредби. От десетилетия напр. пазарът на строителни работници в Германия е картелиран от турски имигранти (които от края на 90-те години срещат също така нерегламентираната конкуренция на растящата полска общност). Всички тези явления засилват проявите на расизъм и в Недоволството и социалните проблеми, предизвиквани от имигрантите налагат постепенна преоценка на схващането, че пазарът на труда изпитва остра нужда от работна ръка заради спадащата раждаемост и увеличаването на броя на пенсионерите в повечето европейски страни¹³.

Проблемите идват оттам, че трудовият пазар на ЕС не се управлява по ясни правила. Отнесено към имигрантите трудовият пазар на ЕС наподобява по-скоро зона за полулегална свободна търговия с трудно управляем „внос на работна сила", която попълва празнотите в слабо платени, неквалифицирани, „непрестижни" дейности, главно в областта на услугите. В същото време страните от ЕС се затрудняват в привличането на добре подготвени специалисти за секторите, в които има конюнктурен недостиг, както показват напр. неуспешните опити на Германия да привлече индийски специалисти по информационни технологии по време на първия мандат на правителството на Г. Шрьодер.

Заздравяването на външната граница и на вътрешния ред се очертава като първостепенна обща задача на страните от ЕС, Доколкото условие за отпадането на проверките по вътрешните граници на съюза е засилване на контрола върху външните граници

¹² "Migrants in Europe and their Economic Position: Evidence from the European Labour Force Survey and from Other Sources", http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/docs/migr_in_europe4.pdf

¹³ ЕС е изправен пред демографски промени, които ще окажат голямо влияние на цялото общество. Цифрите от Зелената книга на демографските промени показват, че от сега до 2030 г. в ЕС ще има недостиг на 20,8 милиона (6,8 процента) души в работоспособна възраст. Страница на ЕК в България, <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/news.html?newsid=1005>

¹⁰ Prospect Magazine, June 2000 / OECD Observer No 221-222, Summer 2000,

<http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/337/>

¹¹ Prospect Magazine, June 2000 / OECD Observer No 221-222, Summer 2000,

<http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/337/>

неколкократно е поставян въпросът за създаване на "федерална" гранична полиция, която да охранява границите (т.е. да контролира практически цялото движение, не само на хора), при което Европол постепенно се доближава до ролята и възможностите, с които разполага ФБР на САЩ. Заедно с това се наблюдават и опити за налагане на обща политика спрямо държавите, източник на имигранти като част от стратегията за ограничаване на имигрантския приток. Франция, Швеция, Португалия и Люксембург обаче се опасяват, че една такава твърда политика може да задълбочи бедността в тези държави и така непряко да засили имигрантските потоци. Засега интеграцията на получилите убежище или законно пребиваващите имигранти е оставена на националните правителства, които не смеят да предоставят на „еврократите“ правомощия по толкова чувствителен въпрос. Опасенията са, че след като САЩ не успяват да затворят сравнително лесната си за опазване външна граница с Мексико, още по-малко това ще е по-силите на ЕС с неговата достъпна брегова ивица, дълги външни граници и разнопосочни национални интереси. Последните предложения от есента на 2006 г. са за даване на законова възможност за временен престой (до 3-4 години) и работа на имигранти, заедно с определяне на национални квоти. Освен това лисва общо становище по отношение на имигрантите, които се успели вече да преминават границите. На практика редът по разглеждане на молбите за убежище рядко се спазва и след като стъпят на територията на ЕС, пришелците се придвижват от страна в страна в търсене на по-добри условия.

В крайна сметка логиката на ВП прави пълноценното включване на гражданите от новите-страни членки в трудовия пазар на съюза неизбежно и оправдано, макар че липсва надеждна методика, която да определи реалния принос на имигрантите към ръста на дадена местна икономика. Атенатите в Ню Йорк (2001 г.) и Мадрид (2003 г.) ускоряват започналата доста по-рано промяна в нагласите на западноевропейците, които започват да подлагат на съмнение на либералната идея за "мултиетническо и мултикултурно" общество. Започналата през 2008 г. криза ускорява тази промяна в нагласите, особено сред загубилите или опасяващи се да не загубят работните си места местни граждани. Политически партии и движения, предлагащи ограничаване на имиграцията преди всичко от мюсюлмански страни печелят все повече обществена подкрепа. В тази обстановка сродните в културно отношение имигранти от страните от ЦИЕ могат да се окажат добрата алтернатива при преразпределението на трудовите ресурси в границите на ВП, чрез което едновременно ще бъдат заети "непривлекателните" работни места на Запад и ще бъде намалена безработицата на Изток.

Ако се осъзнаят на високо политическо равнище предимствата на подобна схема, то след преминаване на общата икономическа криза не е изключено **трудовият сегмент на ВП може да се развие в близко бъдеще по подобие на селскостопанския сектор: защитена обща**

външна граница, пропускаща само високо подготвени и недостигащи специалисти, заедно с относително свободно движение на сравнително скъпа (ако се вземе за котва цената в Югоизточна Азия) работна сила.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Der Binnenmarkt–Zehn Jahre ohne Grenzen, 1.1.1993 – 1.1.2003, EK Bericht
- [2] Winfried v. Urf, „Europa von A - Z: Taschenbuch der europäischen Integration“, W.Wiedefeld, W.Wessels, Bonn, Europa Union Verlag, 2002, S.401
- [3] <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24236.htm>
- [4] http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_PUBLIC/3-07012005-AP/EN/3-07012005-AP-EN.PDF
- [5] http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/report/ex_summary_en.pdf
- [6] <http://www.euractiv.com/en/socialeurope>, “Free movement of labour in the EU 27”
- [7] <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24236.htm>
- [8] <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2214383,00.html>
- [9] „Opening a Closed Shop“, Newsweek, 20. 03. 2005
- [10] Prospect Magazine, June 2000 / OECD Observer No 221-222, Summer 2000, <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/337/>
- [11] Prospect Magazine, June 2000 / OECD Observer No 221-222, Summer 2000, <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/337/>
- [12] “Migrants in Europe and their Economic Position: Evidence from the European Labour Force Survey and from Other Sources”, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/docs/migr_in_europe4.pdf
- [13] <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/news.html?newsid=1005>